

Т. С. ПОДОРОЖНА

ЕТАПИ НОВІТНЬОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Аналізується концепція конституційного розвитку сучасної держави. Розглядаються основні етапи новітнього конституційного процесу.

Ключові слова: конституціоналізм, конституційний процес, політичний компроміс, політичний конфлікт.

Анализируется концепция конституционного развития современного государства. Рассматриваются основные этапы новейшего конституционного процесса.

Ключевые слова: конституционализм, конституционный процесс, политический компромисс, политический конфликт.

This article analyzes the concept of constitutional develop in the modern state. Examines the main stages of the latest constitutional process.

Key words: constitutionalism, constitutional process, a political compromise, the political conflict.

Актуальність дослідження проблеми зумовлена теоретичним і практичним значенням питань, що пов'язані з формуванням і розвитком в Україні науково обгрунтованої концепції конституційного процесу. Реальні зміни, що відбувалися в суспільно-політичній і правовій дійсності України за останнє десятиріччя, загострили науково-пізнавальну ситуацію в сучасному правознавстві, і, перш за все, в конституційному праві. Наука конституційного права зацікавлена виявляти процеси та тенденції виконання Конституцією України своєї ролі як «працюючого» загальнонаціонального проекту, що має формат ідеологічного статусу і для розвитку країн призначена бути виразником загальної волі громадян, які дедалі більше стають суб'єктами конституційно-правових відносин, усвідомлюючи своє вирішальне значення у формуванні й реалізації державної влади та політики¹. Водночас з'явилися можливості для обгрунтування причинно-наслідкових зв'язків минулого і теперішнього в аспекті розробки і прийняття Конституції в Україні. Зазначене дає підстави стверджувати, що серед актуальних конституційних проблем повинні бути виділені найвагоміші та малодосліджені науковцями. Це, зокрема, стосується принципової постановки та висвітлення таких питань, як етапи новітнього конституційного процесу.

Позаяк проблеми теоретичного дослідження сучасного конституційного процесу (як правило, дослідження зводяться лише в діапазон конституційного процесуального права²) не привернули поки що достатньої уваги представників сучасної юридичної науки, автор ставить за мету провести комплексний конституційно-правовий аналіз сучасної концепції конституційного розвитку України та виділити основні його етапи.

Сформульована мета, науково-теоретичні ідеї визначили критерії відбору та висвітлення проблем у їхньому доктринальному та прикладному праворозумінні. Тому при проведенні дослідження ми передусім звертали до фундаментальних праць знаних у вітчизняній науці конституційного права вчених – В. Шаповал, А. Селіванов, В. Тацій, Ю. Тодика, М. Цвік, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков, В. Погорілко, В. Федоренко, О. Скрипнюк, М. Савчин, С. Головатий, А. Георгіца, О. Фрицький, а також праць видатних зарубіжних учених – Т. Пряхіної, Н. Богда-

нової, В. Зорькіна, В. Кабишева, В. Крусса, О. Кутафіна.

Найґрунтовніше, на нашу думку, про питання періодизації конституційного розвитку незалежної держави розповідають у своїй монографії безпосередні учасники підготовки Конституції України В. Шаповал (член Робочої групи Конституційної комісії, 1994-1996 рр.) та А. Корнєєв (секретар Конституційної комісії України і керівник Робочої групи Конституційної комісії, 1994-1996 рр.). Зокрема, вченими влучно зауважено, що «За своєю тривалістю, складністю і драматичністю, особливо у ніч з 27 на 28 червня 1996 року, конституційний процес в Україні, який завершився прийняттям принципово нового Основного Закону, не має аналогів у сучасній практиці конституціоналізму»³. Підтримуючу їхню позицію, додамо, що в цьому процесі виняткового значення слід надати утвореним на той час спеціалізованим комісіям, робочим групам і загалом Верховній Раді України.

Хоча в літературі немає чіткої градації на етапність конституційного розвитку, візьмемо до уваги працю В. Шаповала й А. Корнєєва, в якій зазначено, що «він (конституційний процес. – Т.П.) охоплює період діяльності Верховної Ради першого і, частково, другого скликань»⁴. Отже, початок новітнього конституційного процесу в Україні пов'язується з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де утверджувалося здійснення українським народом його невід'ємного права на самовизначення та проголошувалися нові принципи організації публічної влади та правового статусу людини і громадянина. У цьому процесі, на нашу думку, можна виділити такі основні етапи.

Перший етап новітнього конституційного процесу в Україні охоплює період від 16 липня 1990 р. до 26 жовтня 1993 р. На цьому етапі розпочалася робота з підготовки проекту нової Конституції України, яка охоплювала такі хронологічні межі:

1. 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада Української РСР утворила *Конституційну комісію (Комісію з розроблення нової Конституції Української РСР)* у складі 59 осіб під головуванням тодішнього Голови Верховної Ради Української РСР Л. Кравчука;

2. Комісія розробила *Концепцію нової Конституції України*, де було сформульовано загальнометодологічні принципи майбутньої Конституції України. Цю Концепцію ухвалила Верховна Рада Української РСР 19 червня 1991 р.;

3. На основі Концепції Комісія підготувала *проект нової Конституції України*, останній варіант якого датується 26 жовтня 1993 р.

Принагідно зазначимо, що паралельно з цим до чинної на той час Конституції Української РСР 1978 р. вносилися зміни та доповнення з метою привести її у відповідність із положеннями Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. Через загострення політичної ситуації, що відобразилося в протистоянні різних гілок влади, після 26 жовтня 1993 р. конституційний процес було фактично перервано. Взагалі слід зазначити, що характерною рисою конституційного процесу в Україні був агресивно-конфліктний характер політичної риторики опонентів як у сесійній залі, так і в засобах масової інформації, що зумовлювалося прагненням відстояти саме свої групові інтереси, надати їм конституційного, загальнонаціонального звучання.

Другий етап розпочався після завершення дострокових парламентських і президентських виборів та охопив період від 10 листопада 1994 р. по 8 червня

1995 р.

Розгортання політичної боротьби в 1994 р. мало кілька особливостей. Головна з них полягала в тому, що дострокові вибори у Верховну Раду та Президента України мали на меті змінити політичну конфігурацію в республіці, припинити перманентний конфлікт між виконавчою та законодавчою гілками влади. Гостроти виборам надавало ще й те, що вони вперше проводилися на багатопартійній основі, хоча й за мажоритарною системою, відповідно до якої висування кандидатів відбувалося в територіальних округах, а не за партійними списками. Ця система суттєво обмежувала вплив і можливості політичних партій та громадських об'єднань. Крім того, вибори проводилися в умовах глибокої економічної кризи, тому виборці гостро реагували на прорахунки владних структур, у тому числі Верховної Ради та Президента, нерідко ототожнюючи їх з доцільністю незалежності взагалі. Тому для України перші вибори в умовах незалежності мали доленосне значення, отже, на них по суті вирішувалося питання про подальші перспективи державності України. Таким чином, був присутній найголовніший конфлікт цінностей – конфлікт, пов'язаний з існуванням самої держави та долі її народу.

Цікаво, що в цих виборах уперше на шальки терезів було покладено ідеологічні платформи різних політичних партій, і виборці повинні були обирати серед них ті варіанти вирішення проблем, які їм були найближчі. У цих виборах вперше зіткнулись інтереси різних партій, адже виборці врахували й належність кандидатів у депутати до політичних організацій різного спрямування. Міжгруповий політичний конфлікт також був характерною рисою цих виборів.

Але найвидимішою стороною політичного конфлікту, яким є вибори, без сумніву, були міжособистісні конфлікти, тобто боротьба між окремими кандидатами в депутати. Їх кількість виявилася безпрецедентною. Спочатку було 6759 претендентів, з яких зареєстрували 5833. Згодом частина претендентів зняла свої кандидатури і на виборах балотувалося 5609 кандидатів, або в середньому 13 на один округ, а в столиці – 21. Така активність загострювала боротьбу та посилювала конфліктний характер виборів⁵.

Отже, цей етап характеризувався відновленням конституційного процесу. 10 листопада Верховна Рада України затвердила *новий склад Конституційної комісії*, співголовами якої стали Президент України Л. Кучма та Голова Верховної Ради України О. Мороз.

Одночасно з розробленням проекту Конституції України на другому етапі необхідно було вирішити питання про встановлення (до прийняття Конституції України) *тимчасового конституційного правопорядку*. Це було зумовлено тим, що до Конституції Української РСР 1978 р. у різний час вносилося багато неузгоджених між собою змін і доповнень, унаслідок чого вона перетворилася на внутрішньо суперечливий документ. Відтак, виник стан конституційної невизначеності, коли різні статті Конституції України по-різному визначали принципові положення щодо організації влади в Україні (наприклад, ст. 2 закріплювала радянську модель організації влади, а ст. 93 – організацію влади на засадах принципу поділу влади).

Завершився другий етап 8 червня 1995 р. укладенням *Конституційного договору між Президентом України і Верховною Радою України про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України*. Конституційний договір дав змогу створити умови для приско-

рення конституційного процесу в Україні.

Третій етап охопив період від 8 червня 1995 р. (підписання Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України») до 28 червня 1996 р. (прийняття Конституції України Верховною Радою України). За оцінкою одного з активних учасників цього процесу В. Медведчука, «дуже добре, що більшість депутатів кінцем кінцем погодилася з необхідністю укладання такого договору, оскільки опитування викликало б ще більше негативне розшарування політичних сил у суспільстві»⁶. При укладенні Договору сторони дійшли згоди, що на період до прийняття нової Конституції України організація та функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування здійснюватимуться на засадах, визначених законом «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» від 18 травня 1995 р. Таким чином, можливість глибокого політичного конфлікту та зростання загальної конфронтації було подолано – Верховна Рада України пішла на компроміс. Власне Конституційний договір означав законодавче закріплення принципу розподілу влади й водночас посилював виконавчу владу й позиції Президента.

В юридичній літературі звертається увага на те, що на своєму останньому етапі конституційний процес в Україні характеризується суттєвими особливостями, які відносно рідко трапляються в конституційній практиці⁷. До них належать:

1) створення Конституційною комісією України на своєму засіданні 24 листопада 1995 р. нової Робочої групи з підготовки проекту нової Конституції України з числа членів Конституційної комісії;

2) схвалення Конституційною комісією України проекту Конституції, який представила ця Робоча група, і передання його разом із зауваженнями і пропозиціями членів Конституційної комісії на розгляд до Верховної Ради України;

3) представлення проекту Конституції України на спеціальному засіданні Верховної Ради України 20 березня 1996 р.;

4) створення Верховною Радою України 5 травня 1996 р. Тимчасової спеціальної комісії з доопрацювання проекту Конституції України. Дана подія стала однією з головних особливостей завершального етапу конституційного процесу в Україні;

5) колективне (на пленарному засіданні Верховної Ради України, яке тривало майже добу) обговорення більшості статей проекту Конституції України і прийняття нової Конституції України переважною кваліфікованою більшістю голосів. Голосування було проведене 28 червня 1996 р. о 9 годині 33 хвилини. В голосуванні взяли участь 387 народних депутатів України («за» – 338, «проти» – 18, «утрималось» – 5, «не голосувало» – 26);

6) остаточне редагування тексту Конституції апаратом Верховної Ради України й урочисте підписання тексту Конституції Президентом України і Головою Верховної Ради України 12 липня 1996 р.;

7) офіційне оприлюднення Конституції України 14 липня 1996 р.

Власне аналізуючи процедуру прийняття Конституції України 1996 р., не можна не зазначити, що вона відбулася з певними порушеннями вимог конституційної доктрини, а саме – вона була прийнята парламентом без затвердження на всенародному референдумі. Таким чином, установча влада народу була реалізована органом державної влади без відповідного вповноваження народом (Верховну

Раду України не було трансформовано в установчі збори, вона зберігала статус парламенту).

Така процедура може викликати певні сумніви щодо легітимності Конституції України 1996 р., а посилаючись на те, що її було прийнято відповідно до положень Конституції УРСР 1978 р. навряд чи щось змінює, оскільки остання, за своїм змістом і принципами, мала неконституційний характер.

Четвертий (новітній) етап сучасного конституційного процесу в Україні *розпочався після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. і триває досі*. Він пов'язаний з необхідністю внесення змін до Конституції України 1996 р., спрямованих на трансформацію форми правління в Україні (від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської). Протягом 2002-2003 рр. до Верховної Ради України було внесено 12 законопроектів, що передбачали внесення змін до Конституції України.

26 грудня 2002 р. Верховна Рада України утворила Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з опрацювання проектів законів України про внесення змін до Конституції України, якій було доручено доопрацювати законопроекти про внесення змін до Конституції України з урахуванням відповідних висновків Конституційного Суду України, а також вимог юридичної техніки та внести доопрацьовані законопроекти на розгляд Верховної Ради України до 23 грудня 2003 р.

24 грудня Верховна Рада України ухвалила рішення попередньо схвалити законопроект про внесення змін до Конституції України (Законопроект внесено до Верховної Ради України народними депутатами України С. Гавришем, Р. Богатирьовою, К. Ващук, М. Тапочкою, Б. Губським, Л. Кравчуком, В. Пехотою, П. Симоненком, А. Толстоуховим, І. Шаровим, О. Задорожнім та ін., всього 233 підписи), направити його до Конституційного Суду України (постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України»), а питання про прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внести до порядку денного наступної чергової (п'ятої) сесії Верховної Ради України.

8 квітня 2004 р. проект Закону про внесення змін до Конституції України (попередньо схвалений проект групи народних депутатів України з висновком Конституційного Суду України) не набрав необхідної кількості голосів під час голосування у Верховній Раді України.

Отже, Верховною Радою України було прийнято чинну Конституцію України. Голосування було проведено 28 червня 1996 р. о 9 годині 33 хвилини. В голосуванні взяло участь 387 народних депутатів України («за» – 338, «проти» – 18, «утрималось» – 5, «не голосувало» – 26). Прийняття Конституції України конституційною більшістю (2/3) голосів 28 червня 1996 р. стало центральною подією політичної історії незалежної Української держави. Ця подія стала яскравим свідченням непродуктивності конфронтаційної політики, можливості досягнення суттєвих політичних результатів тільки шляхом переговорів, компромісів та узгоджень. Прийняття конституції свідчило про поразку радикальних сил і перемогу політичних сил державницького та демократичного спрямування. Одночас прийняття Конституції, за оцінкою Президента України Л. Кучми, «має сліди поспіху та компромісу»⁸. Така компромісність деяких положень Конституції, що зробило можливим її прийняття в цілому, стала підґрунтям для розгортання політичних конфліктів у наступні роки.

Конституція України (зі змінами, внесеними у 2004 році) діяла до 30 вересня

2010 р. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України (справа стосується невідповідності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р.) було поновлено чинність Конституції 1996 р. Зрозуміло, що від майбутніх змін Конституції ніхто не застрахований, проте це не повинно створювати підстави для негативного ставлення до Конституції, а тим більше порушення її вимог.

Таким чином, прийнята в 1996 р. і нині чинна Конституція України закріпила політико-правовий статус України як суверенної, демократичної, соціальної, правової держави. Пройшовши складні етапи конституційного життя, багато років дії Основного Закону довели її високу соціальну цінність. І незважаючи на певну кількість внесених змін, складність і суперечливість конституційного розвитку нашої держави, Конституція була та неодмінно залишатиметься визначальним фактором сучасного політичного та правового життя країни.

1. *Селіванов А.О.* Конституційні проблеми в сучасній теорії права. Доктрина стабільності та охорони Конституції України в контексті її модернізації та ефективного конституційного правосуддя. – К.: Логос, 2012. – С. 22. 2. *Приходько Х.* Конституційний процес: проблема класифікації та правового забезпечення в Україні // Право України. – 2009. – № 8. – С. 72-78; *Приходько Х.* Конституційний процес як самостійний вид юридичного процесу // Право України. – 2008. – № 6. – С. 29-34. 3. *Шановал В.М., Корнєєв А.В.* Історія Основного Закону (конституційний процес в Україні у 1990–1996 роках). – Х.: Фоліо, 2011. – С. 3-4. 4. *Бандурка О.М., Греченко В.А.* Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть: Монографія. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – С. 96. 5. *Медведчук В.* Про теорію і практику конституційного процесу в Україні // Право України. – 1995. – № 8. – С. 17. 6. *Кравченко В.В.* Конституційне право України: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2004. – С. 73. 7. *Кучма Леонід.* Отрывки из будущей книги // Факты и комментарии. – 1999., 1 октября.